

第22期中青班班委会 编

创新的探索

——湖南省委党校第22期中青班思录集



湖南大学出版社

序 言

合上这本书的校样,感觉很有分量,这是中共湖南省委党校第22期中青班的42名学员在一年的学习中勤学、勤思,从而有所悟、有所得的结晶。学员们能在繁忙的工作和紧张的学习中写出这本论文集,十分可贵。

当前,世界多极化趋势不可逆转,经济全球化进程加快,科技进步日新月异,包括经济实力、科技实力、国防实力在内的综合国力的较量日趋激烈。当今和未来世界的竞争,从根本上说是人才特别是各类领导人才的竞争。领导人才是社会主义现代化事业继往开来、开拓前进的关键因素。我们必须把不断培养和造就一大批高素质的青年人才摆到十分重要的位置。加紧培养和造就一支高素质的干部队伍,提高领导班子和领导干部的执政水平,是确保我们党始终走在时代发展前列,在世界历史的大转折和中国社会的大变革中,正确判断新形势,回答和解决新问题的迫切需要。

江泽民同志多次强调指出,领导干部要深入研究我国社会主义现代化建设中具有全局性、战略性、前瞻性的重大问题,要对事关全局的重大实际问题进行战略思考,做到科学判断形势,正确把握大局,善于处理多种矛盾和问题,把中央的路线方针落实好。这些重要论述,对各级领导干部提出了着眼于未来发展战略,着重研究和思考,统一思想,凝聚力量,实现社会主义现代化建设的宏伟目标的具体要求。中青年领导干部肩负着重大的历史责任,尤其应该按照江总书记的要求,在理论学习和思维创新上下苦功。

中青年领导干部必须善于学习,坚持理论创新,用新的知识充实自己,提高马克思主义理论水平。只有重视学习,才能保持头脑

清醒,政治坚定,才能统揽全局,把握发展趋势。当前,中青年领导干部要深入学习马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想,学会用马克思主义的立场、观点、方法认识和处理问题,同时要在新的实践基础上不断进行理论创新。有了这样的理论素养,中青年领导干部就会有更高的境界和更宽广的胸怀,就能够在复杂纷纭的社会变革中正确判断形势,把握时代发展的脉搏。与此同时,中青年领导干部还要积极地学习和掌握反映当今世界政治、经济、文化发展的各种新知识,用人类社会创造的一切优秀文明成果武装自己,培育世界眼光,努力使自己的理论水平和知识水平适应时代前进的需要。

中青年领导干部在提高理论素养的同时,要坚持理论联系实际,深入调查研究,加强战略性思维。在具体的本地区、本部门的工作中,正确把握大局,善于站在全局的高度,把握中国先进生产力和先进文化的发展要求和前进方向,时刻把最广大人民群众的根本利益作为工作的出发点和落脚点,抓住工作重心,正确认识和处理主要矛盾,不断研究解决好改革、发展、稳定中的重大问题。

第22期中青班的42名学员来自全省不同的地区和系统,通过学习理论和结合实际的思考,出了一批理论研究成果,内容涉及经济管理、工业企业、农村经济、文化教育、法制建设、党风廉政等方面,提出了对当前新形势下我省经济、社会发展的一些分析和思考,具有很强的创新性和针对性,值得一读。希望这一本论文集能够为各级领导干部和广大关心湖南发展的读者提供借鉴和帮助。是为序。

中共湖南省委党校常务副校长 易炼红
2002年10月

目 次

序言

经管篇

论县级政府的经济决策

..... 中共新宁县委书记 禹新荣(1)

对湖南实现跨越式发展的几点思考

..... 益阳市科学技术局局长 刘兆平(11)

实现县域经济跨越式发展的途径

..... 中共资兴市委书记 黄湘鄂(18)

论创新与创新能力

..... 湖南省交通厅办公室副主任 刘金山(30)

对完善我国出口退税制度的探讨

..... 湖南省外贸厅办公室主任 吴宜彪(40)

中国加入 WTO 与中国会计国际化

..... 湖南省包装总公司财务处处长 朱小卫(47)

浅议非公有制经济发展的对策

..... 邵阳县人民政府县长 伍邵华(55)

浅谈城市建设中的几个问题

..... 郴州市建设局局长 张成城(64)

工企篇

企业发展的根本出路在于创新

..... 衡阳市人民政府市长助理 许祥发(72)

浅谈当前国有企业改制中的产权问题

..... 中共长沙县委副书记 张庆红(82)

浅议以信息化带动湖南工业化

湖南省人民政府经济研究信息中心办公室主任 史小溪(88)

关于推进我省工业化进程的一些认识

..... 中共岳阳市岳阳楼区副书记 江巨涛(104)

为加快民营科技企业发展开“绿灯”

..... 常德市经贸委副主任 张友德(112)

论地勘单位企业化经营

..... 湖南省地质建设工程(集团)公司总经理 叶爱斌(116)

农经篇

农业结构调整的供求分析及其对策研究

..... 衡阳县人民政府县长 康 强(128)

新阶段调整农业结构的思考

..... 永州市畜牧水产局局长 许洋名(136)

浅析湖南农业发展面临的困难及其对策

..... 中共溆浦县委副书记 刘锡平(144)

试论加速农村产业结构的非农化

..... 中共芷江县委书记 石希欣(158)

现阶段农民增收的主要难点和对策

..... 澧县人民政府县长 燕中炎(165)

加入 WTO 对粮油主产区粮油生产和流通的影响

..... 安化县人民政府县长 彭建忠(176)

文教篇

把握先进文化 推动经济发展

..... 中共湖南人民广播电台党委书记 谢跃进(181)

我国出版集团的整合机制研究

..... 湖南省新闻出版局图书处处长 尹飞舟(188)

发挥湘潭教育资源优势 为湘潭经济建设和社会发展服务

..... 湘潭市教育局局长 夏国华(200)

浅谈高校工作中的五大关系

..... 湖南省第一师范学校副校长 刘鸿翔(210)

大学生心理健康状况及原因、对策浅析

..... 中共湖南女子职业大学党委书记 易银珍(216)

网络时代与青少年思想教育

..... 共青团湖南省委副书记 严 华(225)

法制篇

关于“法德兼治”的思考

..... 湖南省公安厅经侦总队副总队长 赵岳云(239)

论依法治国与党对司法工作的领导

中共湘西土家族苗族自治州政法委副书记 胡维平(246)

加强农村法制建设 维护农村社会稳定

..... 中共永州市委党校常务副校长 陈石庆(254)

论追求司法的公正与效率

..... 株洲市中级人民法院副院长 谈敬纯(264)

搞好判决书改革 提高案件质量

..... 湖南省高级人民法院行政庭庭长 廖具之(274)

廉政篇

坚持和健全民主集中制三议

..... 中共株洲市天元区委副书记 晏首先(282)

适应社会主义市场经济要求 加快民族干部队伍建设

..... 湖南省民族事务委员会人事处处长	黄其萍(293)
建立党外干部选拔、培养、考核、管理机制	
..... 中共湖南省委统战部人事处副处长	何俊峰(300)
新时期党外干部队伍建设的思考	
..... 湘潭市岳塘区人民政府副区长	刘建湘(309)
女性领导干部如何做到“四自”	
..... 湖南省民政厅副厅长	唐白玉(315)
共青团工作实现可持续发展的几点思考	
..... 共青团湖南省委副书记	张值恒(321)
构建具有中国特色的党政监督体制	
..... 湖南省核工业地质局纪检组长	岳宗荣(327)
加强对一把手决策权监督的思考	
..... 中共张家界市纪委副书记、监察局局长	王莉莉(337)
加入 WTO 对我国党风廉政建设的影响及对策	
中共湘西土家族苗族自治州纪委副书记、 监察局局长	胡万风(346)
国家机关工作人员薪外收入及其规范对策	
..... 湖南省人事厅办公室主任	杨春林(353)
当前财政领域腐败的制度性根源及改革对策	
..... 娄底市审计局副局长	李赛斌(363)
后记.....	(370)

中共新宁县委书记 马新荣

论县级政府的经济决策

县级政府是我国行政管理体系中的重要一环,在政权结构中具有承上启下的重要意义。县级政府具有多种职能,主要有政治职能、经济职能、文化职能和社会职能,其中最重要的是经济职能。履行经济职能的关键是决策。科学、民主和规范化是决策成功的保证,经济稳定、快速、健康发展是决策成功的表现,维护和增进人民群众的根本利益则是最根本的目的。

一 市场经济条件下县级政府的经济职能

从长期的计划经济体制向市场经济体制转轨,并逐步建立市场经济框架,原来已形成的一整套计划体制都将改变,计划在社会资源配置上的垄断地位完全失去,市场在资源配置中的基础性作用开始确立,与之相适应,县级政府的经济职能也发生了深刻的变化,由原来的计划、包揽、干预变成以宏观指导、服务管理为主,实现了“政府经济”向“经济政府”角色的转换。其主要职能是:

(一)宏观引导职能

计划经济时期,政府的职能主要是通过组织全社会的生产、调配生产资料、分配社会资源和产品,来体现自己的无所不在、无所不能的作用。在市场经济条件下,市场是遵循价值规律而运作的,人们是由市场这只看不见的手在指挥,政府只是比人们看得全面和感受敏感些,当市场“失灵”时,能提早向人们发出信号。这就是宏观引导职能。县级政府的宏观引导当然不如中央和省级政府那样具有权威性和约束力,但其宏观引导的职能仍是必要的和有效的。县级政府的宏观引导职能主要表现在,一是贯彻执行中央和省市的产业政策和经济调控措施,确保产业结构的调整和优化升

级;二是制定区域经济的发展规划,选准发展方向和重点,出台相应的鼓励和扶持措施;三是有计划地控制人口增长,加强环境和资源的保护,促进可持续发展;四是加强与企业界和企业家的联系,引导企业 and 企业家朝着健康的道路发展。企业是市场经济细胞,企业家是企业的核心,没有一批成功的企业家,就没有市场化的企业,就没有市场经济。因此扶持企业、培养企业家是县级政府经济决策的基础。

(二)经济改革职能

在转轨时期,改革是社会经济发展的动力,经济体制的改革是推动经济发展的必由之路。县级政府处在体制矛盾、所有制矛盾和经济纠纷的最前沿,感受最深、阵痛最烈、困惑最多。处理这些矛盾的最终办法只能是改革:一是改革现行体制中不适应市场需要的程序、办法和习惯作法,勇于探索,勇于创新。二是调整所有制结构,大力发展民营经济。县级所有制结构中,既有原国有经济的成份,也有大集体、小集体所有制,更有迅速发展的个人、私营等民营经济,同时还有处在发展变化中的农村承包责任制,这些不同的所有制和经营机制相互渗透,共同出现在县这一经济单位中。由于县级调控手段和财政实力有限,其集合优势不明显,而混合的弊端和矛盾日益突出,必须按照中央的要求实现公有制的不同实现形式,加快民营经济为主体的县级所有制结构的建立。三是形成和强化经济纠纷的调处机制,及时协调各方面利益。经济纠纷的核心是利益之争,其表现既有法律权利,也有经济合同、社会分配、社会福利等方面。这些方面的问题不解决,会引起社会的不稳定,也会影响经济发展。如果全部由县级政府包揽,又会严重影响政府中心工作。解决的办法就是建立各种社会中介机构和行业自律组织,在政府的指导下,及时调处和解决各类矛盾和纠纷。

(三)公共投资职能

在市场经济条件下,县级政府不应该参与竞争性投资领域的

投资,但县级政府的财政是公共财政,必须为县域经济的发展提供公共投资,为社会提供公共产品,其投入主要在以下几个方面:一是基础设施,主要是交通、能源、通信、水利等方面。二是教育、科学、文化等优先发展的领域。教育、科学和文化的发展不仅体现在国民素质的提高上,而且最终成为经济发展和竞争的決定力量。因此,县级政府要在教育和科技文化的普及上承担相当大的财政经费投入。三是公共福利投入,主要是城市建设、社会保障、社区建设等。目前这一部分县级公共投入比重较小,随着市场经济体制的建立和完善,其比重将不断加大。四是风险引导资金投入,虽然说在市场经济条件下,政府不应参与竞争性项目的投资,但对一些新兴行业、高科技项目和影响经济发展的重大企业注入适量的风险引导资金,对于县级政府还是有必要的。这样做,一是体现政府的扶持,二是减小民间投资的风险压力。这将随着政府职能的健全和财力的增强,而逐步展开。县级政府在公共投资方面的安排要本着“量入为出,适当安排”的原则,并且要不断探索和运用市场化的手段,树立公共投资的经营理念,把社会投资引入到公共投资中来,克服公共投资投入少和效益差的问题。

(四)市场监管职能

确保全国统一开放、竞争有序的大市场是各级政府的职责,在当前条块分割、责权分离的情况下,县级政府在市场监管方面的职能主要有:一是打破地方保护主义和市场割裂的不良屏障,确保市场平等竞争;二是打击假冒伪劣,维护生产者、经营者、消费者的利益;三是建立完善商品市场和要素市场,形成公共的交易规则;四是增加城乡居民收入,调节市场需求,确保市场供应。

(五)环境营造功能

在这方面我认为要把握六个字,即“通道、平台、沟通”。所谓“通道”是指商品流、人才流、资金流和信息流顺畅流动的硬环境。所谓“平台”,是指企业生存发展的软环境,包括人文、政策、治安、

市场等因素。所谓“沟通”，是指企业与政府、企业与消费者、消费者与政府、政府与市民之间的联系与对话，通过听取意见、听证协商等形式，交换意见，相互沟通，化除误解，达成一致从而引导企业、消费者、市场之间，以及与政府之间形成良好的关系。营造有利于市场经济发展的良好环境，从县级政府本身来看，必须解放思想，更新观念，改革机制，提高办事效率，用市场经济的思路、办法和手段来抓经济，尽可能地减少“社会成本”，提高效率。

二 县级政府经济决策的原则

经济决策一如其他决策，要遵循决策科学的基本规律，同时也有与众不同的自身要求。从市场经济的要求和县级经济决策的实际情况来看，以下是最基本的原则。

（一）民主决策原则

实际上就是要按照“公开、参与”的要求，使决策过程变成广泛听取各方面意见和凝聚民智民力的过程，要按照党委意图，听取人大和政协的意见，必要时还要组织专业人士进行论证或听证。我国行政管理部门实行“首长负责制”，缺乏有效的监督机制和健全的民主程序，“一长制”和“个人说了算”等行政领导专权的问题比较突出。没有政治上的民主化，就不会有市场主体的自主化。市场经济要求政治上的民主化，贯彻“公开、参与”的原则是政治民主化的具体体现。公开，是指政务公开。公开是民主的前提，没有公开，无从参与，也就谈不上民主。公开同时也是加强监督、防止腐败的最重要的环节，“阳光是最好的防腐剂”，一切腐败行为都产生于“暗箱操作”。参与是民主的最重要形式之一，就是指公民直接参与行政活动。这样做，不仅体现了人民当家作主的精神，同时也加强了公民对行政机关的监督，使行政机关能直接听到公民的意见，防止出现错误和违法。目前，一些地方在“公开、参与”方面作了一些初步探索，积累了一些经验，但在制度层面上尚未形成成熟的运作模式，也没有上升为法律制度。

(二)最大效益原则

经济决策的目的是获得经济效益,效益的大小取决于决策的正确程度。要获得最大的效益,首先要严格按经济规律办事,违背经济规律不可能产生效益,即使偶尔得到一些蝇头微利,其最终结果也将是事与愿违。其次要用市场化手段运作,就是说决策时要考虑市场经济这个大环境,注意运用社会资源、经济手段、经济杠杆去推进,而不能依靠行政手段。第三,要明晰产权,承担经济责任。如果不明确法律和经济责任的承担者,不仅决策后无人实施,更严重的是经济责任无人承担,必将造成重大损失,这方面的教训是很深刻的。

(三)最小机会成本原则

机会总是客观存在的,当我们得到某个机会时,可能就失去了另外的机会,那么这另外的机会就是我们付出的机会成本。在决策中往往有两个或两个以上的决策方案,我们选择了其中一个方案,就意味着我们付出了另一个方案或其他几个方案的机会成本。最小机会成本就是要权衡成本的大小,放弃那些价值最小的决策方案,这种机会成本最小的决策才是最佳决策。

(四)县域经济整合化原则

县域经济是一盘棋,它有自己的支柱产业、重点行业和经济特色。县级政府在进行经济决策时,必须审慎地分析其经济格局,决策必须有利于县域经济整体优势的形成。有些方案,在别的地方,或者孤立地来看,确实有吸引力,但对县域经济的发展不一定有效。况且县域经济本身是一种小规模经济,如果再搞分散和重复建设,县域经济的实力不仅不会增强,反而会减弱。

(五)量力而行的原则

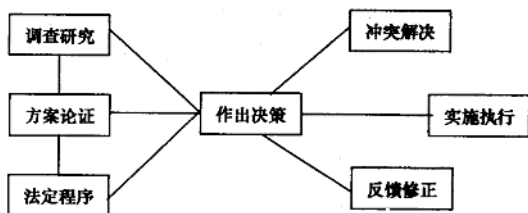
就是说,一要在承受范围之内,二要有经济优势,三要长期效益和短期效益相结合。

(六)依法办事的原则

政府必须依法行政,政府的经济决策必须依法办事。经济决策中的依法办事,主要表现在:一是依照法律规定办事,在法律范围内活动;二是遵循必要的程序,防止出现失误;三是要接受监督,跟踪检查,避免在实施中走样。

三 县级政府经济决策的程序和方法

县级政府的经济决策程序可用图表示:



调查研究 是决策的最初阶段,主要是围绕一个设想或主题,调查自己的优势、缺点和市场需求,掌握法律法规和政策,了解全国、全省、周围地区的情况,把握国际最新趋势和现实水准。情况尽可能详尽,数据尽可能真实,材料尽可能原始,这样科学决策才可能有扎实的基础。

方案论证 就是在调查准备的基础上,拿出方案,并进行科学的全面论证。方案论证主要把握三个要点:一是所有可能的方案都要列出,二是对方案的成本和效益进行估算,三是对方案进行地方化论证,就是说本县实施方案的可行性研究评估。只有这样,方案才可能切合实际。

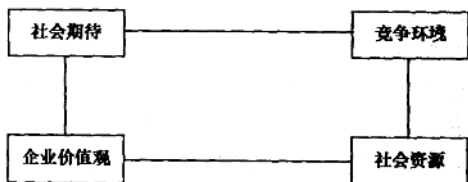
法定程序 就是进入法律或规范性审核、讨论、协商、审议、决定阶段。从县级政府的决策来说,一般是先向同级党委汇报,经讨论同意后,再与政协各界进行协商,之后提请人大常委审议,最后由政府作出决定。这些程序可以同时,也可以交叉,但不可避免。

以上是决策的前提,这些程序之间各有联系又相互独立,是一个纵向的过程,同时又都受控于作出决策的横向过程。作出决策以后,进入实施执行阶段,一方面在实施执行过程中必然会出现矛盾,如不可预计因素、新出现的关联性冲突等,这样必须进行相应的冲突解决;另一方面,在实施中可能会由于原来调查了解不够、决策不准,以及情况变化等原因,有必要修改、调整决策方案。这样在作出决策和实施执行之间就安装了两个保险阀——冲突解决和反馈修正。

决策的过程是一复杂的过程,决策的方法也众说纷纭、各具特色。借鉴西方经济学和管理学中的一些理念,结合县级工作的实际经验,我这里从决策工具的角度,归纳总结如下几种方法:

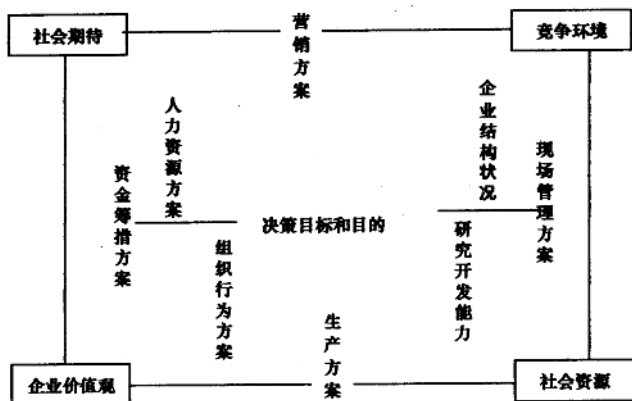
(一)因素分析法

这种方法把决策模型分为两个部分:第一部分是固定要素的分析,第二部分是变动要素分析。固定要素亦称不可控因素,如图示:



这些因素都是在不断变化的,可以了解和适应,但难以控制。如果这些因素都有利于决策,那么决策的正确性就大。

变动要素也就是可管理因素,如图中未加框的因素:



上述因素是可管理的,各地情况不同,各项决策内容不同,各因素之间也不是等量的。正因为如此,在决策过程中可以以长补短,突出特点,形成优势。

(二)信息鉴别法

在市场经济条件下,拥有完备的信息是理想的经济决策所必须具备的条件。缺乏这一条件,决策就会失误,市场就会缺乏效率。但是在现实中,这一条件往往得不到满足。因为在经济活动中,当事人双方所掌握的信息量不等,一方往往多于另一方,这就是所谓信息不对称问题。解决信息不对称问题的办法,一是信息传递,如果经济决策的政府是拥有信息优势的一方,则可进行信息传递,比如招标投标公告;一是信息甄别,如果经济决策的政府不是拥有信息优势的一方,则可进行信息甄别,比如政府采购告示发出后,可以获取不同地区、不同经营商提供的商品价格信息。经过这样对信息的传递、分析和鉴别,使决策建立在更准确地把握市场的基础之上。

(三)系统比较法

这种方法是把决策项目作为一个完整的系统,借用决策树这一决策工具进行分析。将决策管理部门已经知道的情况以一定的方式摆出来,形成树图,使人能进行更加系统的分析,从而作出最好的决策。比如某县要修一条公路,设决策树图形如下:

决策项目:	修公路问题	
可选方案:	I: 修	II: 不修
决策成本:	占地 200 亩,投资 2000 万元,耗时 2 年	交通不便,投资环境差,每年多付运费 500 万元
决策效果:	交通方便,投资增加,每年减运输费 500 万元	2 年不修路,交通断头问题没解决,少占地 200 亩,少投 2000 万元
决策目的:	解决公路断头问题	

上图还可分成子系统进行树图分析。决策树分析法可帮助决策管理者弄清楚一项经济决策所涉及的选择、风险、目标、货币、收益和情报需要,有其独特的功能。

(四)博弈论辨法

在市场经济条件下,要使市场经济规律发挥良好的作用,需要许多条件,但其中重要的一条是要有充分竞争的市场,要有为数众多的市场竞争者,并保证谁也不能影响支配别人。但是,这样的条件在市场经济的转轨阶段,特别是在县级政府的经济决策过程中,往往是难以满足的。要想决策正确,就有必要借助于博弈论来进行分析。比如说,政府要决策是增加还是减少税收的问题,由纳税人和税收机关来选择。纳税人从自己的利益出发,提出减税;税务机关从税收任务容易完成的角度出发,也会提出减税。为什么交税者和收税者都提出减税?因为在可以减税的情况下,两者从各自利益出发的最佳选择都是减税。博弈论的思想提醒我们,由于

不完全竞争,投资主体有限,因而各自的选择相互影响。在此情况下,个人理性与集体理性,个人利益与集体利益之间是有矛盾的。县级政府进行经济决策时,进行这样的辨析,能够有效防止经济生活中普遍存在的“决策陷阱”。

(五)逆向推论法

所谓逆向推论法,就是在决策时,从最终的结局往前一步一步推论。如果推论的结果,是决策的方案,那么决策的正确性就大;反之,就值得进一步论证。比如,决策发展公共汽车问题,最终的结果是解决市场出行问题。解决市民出行可以通过公交车、私家车和出租车来解决。如此类推,公交车是投入最少,群众负担最小,相对比较方便的交通工具。因此发展公共汽车是最佳选择。

(六)借鉴类比法

这种方法是在借鉴别人成功经验的基础上,加以改造而进行决策的方法。别人的方案经过实施,既有成功的方面,也暴露出一些问题,首先拿来,自后因地制宜地进行应用,确实有助于决策的成功,也减少了决策的风险。这是县级政府决策中应用最多的一种。但是在实际工作中可供借鉴的经验仍然是少数,大量的决策还是要靠决策者在实践中调查研究、理性分析、科学预测、博采众议,特别是在决策者胆识兼备的前提下,作出决断。也正因为如此,决策才能不断出新、不断发展。